

新农论



曾业松

著

新华出版社



新 农 论

曾业松 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农论 / 曾业松著. — 北京: 新华出版社, 2003.12

ISBN 7-5011-6478-9

I. 新… II. 曾… III. ①农业经济—研究—中国②农村经济—研究—中国③农民—问题—研究—中国 IV. ①F32②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 112347 号

新 农 论

曾业松 著

*

新华出版社出版发行

(北京石景山区京原路 8 号 邮编: 100043)

新华出版社网址: <http://www.xinhupub.com>

中国新闻书店: (010) 63072012

新华书店经销

北京长阳汇文印刷厂印刷

*

850 毫米 × 1168 毫米 32 开本 16.75 印张 420 千字

2004 年 1 月第一版 2004 年 6 月北京第二次印刷

ISBN 7-5011-6478-9/C·77 定价: 28.00 元

自 序

农民、农村、农业问题，也就是人们常说的三农问题。从阶级、阶层的角度看，农民有问题；从社会、区域的角度看，农村有问题；从行业、产业的角度看，农业有问题。总之，与农字有关的都成了问题，不仅是经济问题，而且也是政治问题，同时还是社会问题。三个问题捆在一起，成了一个重大问题，一个让人们感到极其头疼的问题。

三农问题是个历史问题，更是一个现实问题。中国几千年都是一个以农为本的国家；新中国明确告诉世人是一个工农联盟为基础的国家；改革开放以后，农村改革是先锋，农业成就最辉煌，农民是功臣，国家似乎比什么时候都重视农业、农村和农民问题。但是，三农问题依旧存在，甚至更加复杂，似乎是个不治之症。为什么我们如此重农，而三农问题却越发严重？问题究竟在哪里？究竟怎样才能解决？面对封建社会几千年延续下来的、新中国几十年积累起来的和我们前进发展碰到的三农问题。我们看到专家学者、仁人志士，发表了数不清的经典之论和惊世之语，提出了数不清的治农之策和励农之举，虽有众多分歧和冲突，但也不乏共鸣和共识。我们还看到改革和发展的实践正推动着传统农业向现代农业转变，城乡分离向城乡融合转变，农民向市民转变。农村面貌正在发生本质变化、农民命运开始发生根本改变。这使越来越多的人认清了解决三农问题的方向和途径。历

史的进程为我们解决三农问题创造了时代的条件。

特别要说的是，当代中国领导人既有历史使命感和责任感，又有战略眼光和科学精神。中国共产党“十六大”明确提出了“统筹城乡经济社会发展”的重大决策。这是解决三农问题战略思想的创新和突破。此后不久，中央召开农村工作会议，明确指出：要把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重，放在更加突出的位置。更多地关心农民、关注农村、支持农业。十六届三中全会进一步提出：要按照城乡统筹、区域统筹、经济社会发展统筹、人与自然和谐发展统筹、国内发展和对外开放统筹的思想，建立有利于改变二元经济社会结构的现代农村制度。所有这些充分显示出中央领导集体具有重农的思想，也有重农的政策和措施。

本书力求以十六大“城乡统筹发展”的决策为指导思想，借鉴专家学者最新研究成果，进一步探讨解决农民、农村、农业问题的新思想、新理论，提供一个有利于改变城乡二元结构的现代农村、农业的新制度框架，并提出一些改革发展的新设想。由于思想的局限和认识能力的不足，有些看法显然不很成熟，但如果其中的一些看法和观点能够得到大家认同，对从事涉农工作的人有所启发，作者将感到十分欣慰。

在中国，作为社会主体的农民问题及作为客体的农业、农村问题由来已久。那么，问题究竟在哪里？人们对三农问题的根源和实质有了更多的新认识。

依作者之见：中国几千年都以农为本，重农倾向非常突出。但是，统治者一边重农，一边重税，重的是农民的生产力，重的

是富国强兵，而不完全是农民的利益。很自然，以索取为前提，以夺农政策相伴随的重农，对农民不是福音，而是不幸。越是重农，农民越穷。建国以后，构筑二元经济社会结构，推行“一国两策”，历史上重农和重税并举的政策依旧在延续。近半个世纪中，我国一直在沿用1958年颁布的《农业税条例》。近年来，农业和农村经济社会已经发生了巨大变化，虽然开展了以减轻农民负担为宗旨的税费改革，但依然没有摆脱按人头、按地亩征收税费的封建税制思路。把我国对农民的经济、社会政策同世界发达国家解决农民问题的政策措施对照比较，不难发现三农问题实质是农民问题。农民问题的实质是经济社会政策不公平，是国民待遇和公共权利不平等。我们实行区别性政策，农民在资源使用和配置上、在财政、税收、金融政策上、在教育和社会公共福利待遇上，与其他阶层之间存在极大的反差。我们制定了很多要农民为国家和社会做贡献的政策，却没有形成让农民共享国家福利的机制。这在很大程度上伤害农民的感情，影响农民积极性和创造性的发挥。这也是严重制约农村社会生产力发展、影响农业效益和农民富裕的主要障碍。

目前中国社会有两个明显的特点：一是发展不平衡，中国好比是欧洲和非洲的共同体。城乡之间、东西之间的差距很大。从城乡看，人口大头在农村，小头在城市；而经济总量大头在城市，小头在农村。二是社会治理不公，农民政治上的主人公地位，经济上的市场主体地位，社会生活中的国民待遇，多有缺失。改革开放后，农民创造了家庭承包、乡镇企业、村民自治、进城务工等新生事物，推动了社会的发展和进步，农村基本摆脱贫困，总体实现小康。但是，二元经济社会制度尚未根本改变，进入新世纪、新阶段又面临经济全球化和知识经济化的双重挑战，改革中创造的新生事物也已不能完全适应新形势的发展要求。因此，全面建设小康社会，推进现代化建设，需要与时俱

进，树立新的战略眼光，拿出新的战略措施。这就是要求我们按照中央提出的城乡统筹战略，继续推进新一轮改革，完善各项政策，确立平等对待农民的法律制度，理顺农民与其他阶层、农村与城市、农业与其他产业之间的关系；解决农民与其他阶层之间的权利不平等；解决农村与城市之间的发展不协调；解决农业与其他产业多元结构之间的效益不平衡。

“三农问题”虽然捆在一起，但却又不能把三个问题混为一谈。

农民问题，主要是国民待遇问题。也有人称之为人权问题。在中国，农民没有被看成一种职业，甚至也不单是一种身份。我们对市民和农民实行双重标准，说白了，是一种制度歧视。农民问题突出还表现为数量太多、素质不高，既造成了人均资源紧缺、人地关系紧张；又存在“人满之患”、“盲（文盲、科盲、法盲等等）多之患”。中国现有 8 亿农民，占 60%。而且每年还以千万人的数目在增加，庞大的人口超越了大自然的承载能力，影响了人和自然的和谐。最现实的问题就是就业难，脱贫难，提高素质难，保持稳定更难。问题之严重，解决之艰难，怎么强调也不过分。

农村的问题实质是制度问题。城市集中了主要的政治、经济和科技资源，聚集了国家的精英人物和大量财富；农村政治上无权、经济上弱势、文化上落后，其功用就是为城市提供原材料和供应廉价劳动力。还有一个重大问题是在农村教育、环境保护、社区公共服务、农村社会保障等等方面，国家不重视投入，又疏于过问。作为行政单位的县、乡、村，则有更多问题。农村的问题并不完全来自农村自身。

农业是一个特殊的产业，既受土地和经营规模的限制，又存在不可抗御的自然风险。在中国还多一个“特殊”，就是大多数国家都给予农业大量补贴，向农业“输血”，而中国却一直在农业身上“抽血”。改革开放前产供销脱节，产前产后两头在外，

农业生产者既无市场交易权，也没有讨价还价权。近年来，市场化、产业化延伸了产业链，农业效益有所增强。国家开始考虑进行粮食直补，但范围和数量都有限。用经济学的眼光看待农业，既受市场的影响，还受农业结构和资本投入的制约。打个比方，农业好比在“爬坡”，虽然努力往上走，但走起来有阻力，很吃力。

二

现实社会中，上上下下的人们已经有了许多共识，全面建设小康社会，实现农村现代化，难点在三农、重点在三农，关键在三农，我们要比任何时候都要重视三农。同时，改革开放的中国，进入新世纪的中国，传统社会正在向现代社会转型，农民的新时代、农业的新时代、农村的新时代已经向我们走来。三农的背景发生了根本改变，为新时期解决三农问题创造了前提和有利条件，使我们对于三农问题有了更多的新判断。

能否解决长期积累的三农问题，重要的是看我国工业化进程。我国工业化有一个重要特色就是农村工业化的发展。由乡镇企业启动的农村工业化立足农业办工业、办好工业带农业，促进了农村剩余劳动力的转移，直接增加了农民收入，带动了农村消费水平的提高，成为建设现代农业、繁荣农村经济、全面实现农村小康社会的主导力量。农村工业化带动企业逐步向工业小区集中，推动了小城镇建设，开创了有中国特色的城镇化道路。在市场经济体制不断完善的条件下，农村工业化不断改造升级，与国家工业化整合并轨，有力推动工农互动、城乡统筹、城乡共荣，成为打破二元经济社会结构，推进国家制度创新，实现城乡一体化的有效途径。农村工业化对农村经济社会发展的作用不可估

量，对国家工业化、现代化的贡献不可估量。现在，中国已进入工业化中期阶段。国民经济的主导产业由农业转变为非农产业，国民经济增长的动力机制主要来自于非农产业。按照国际经验，工业化中期阶段就是二元经济结构向一元经济结构转换过渡，工农、城乡关系开始改善的阶段。农业不再是受“挤压”的部门，应成为接受“补助”的部门，获得与工业平等发展的机会与权利。随着这个转折的到来，统筹城乡经济社会发展，将为我们解决三农问题、实现工业反哺农业铺平道路；将逐步使我国工农业平衡增长、城乡之间协调发展进入最佳时期。

农村城镇化的发展，大量农民从低生产率的传统农业转移到高生产率的工业和第三产业，并转为城镇居民，直接从事农业的人口减少，相应地增加了人均资源占有量，有利于实现农业规模化、专业化和集约化，有利于农产品市场化、商品化。城镇化的发展，吸引越来越多的农民进城，形成了浩浩荡荡的“民工潮”，不仅开拓了更宽的发展空间，有效地促进了农民增收；而且提高了农民的现代素质和技能，对从根本上解决交织在一起的城乡各种问题，解决城乡居民收入不平衡、权利不平等问题起到了积极作用。随着城市人口的增加，农村人口的减少，国家对农民的补贴变得更为容易。随着农村人口收入水平的提高，带动了市场的需求，为城市发展提供了新的源泉。城市化不断发展，营造了农村和城市“双赢”的格局，城乡社会经济发展正在形成互通、互补、互促的新格局，城乡统筹的战略将进一步促进现代化和城乡一体化，一个农民市民地位平等，权力平等；城市乡村共同繁荣、共同进步的大趋势日益明显。

三农背景的变化，还在于中国已经汇入知识经济化、经济全球化的大潮。这为我国解决三农问题提供了新的动力和新的舞台。农民经受了改革开放的锻炼和市场经济的教育，面对知识经济、全球化经济的召唤，进一步激发了新的理想和奋斗目标，经

营能力、科技知识、效益观念、竞争意识、民主法治意识、文明道德水平等等都有了新的提高。这为农业、农村走向现代化和国际化，为城乡经济社会制度创新，实现城乡一体化提供了重要的思想基础和精神力量。农村在知识化和全球化的影响下，经济结构发生了全面的战略调整；工业化、城镇化进程大大加快；维系城乡二元结构的基础正在逐步解体，与二元结构相联系的政策和制度已经动摇，有的已经废除。城乡统筹决策的实施，对农村政策和发展战略的调整，对农村经济社会制度的创新提出了新的要求，给农村社会带来了新的转机和曙光。农业因为科技进步和市场化、全球化，有了新的发展：农业生产方式已由土地和劳动力的简单结合，转向科技、资本、人力和土地的结合；农业经营已由分散的小生产，转向种养加、产供销一体化的市场化、产业化、工业化、国际化大生产；农业的政策目标已由追求农产品供给，转向农产品竞争力、农业效益和农民收入的提高；农业的生产目标已由单纯追求数量，转向强调质量安全、生态平衡和可持续发展。随着农业科学技术的进步，农业科研成果的转化，农业的形态将发生全新的变化；随着农业国际化的扩展，农业在更加广阔的天地配置资源，现代化的前景将更加美好。

时至今日，中国农村面貌正在发生本质变化、中国农民命运开始发生根本改变、传统农业在走向现代农业、城乡分离在走向城乡融合。我们不仅看到了问题的本质，而且看到了解决问题的方向和途径，看到了中国农民、农村和农业的希望。在这个历史关头，我们应当意识到历史的使命，认准前进方向，抓住历史机遇，毫不犹豫地肩负起推动历史向前迈进的时代责任。如果我们错过历史的机遇，贻误解决农民、农村、农业问题的大好时机，就会贻误中国现代化建设的伟大事业，在历史上留下遗憾。虽然，我国农民人口众多，农村发展极不平衡，农业风险难以排除，前进路上障碍重重，潜伏着种种隐患和危机，但是，我们不

必悲观。即使出现些什么问题，也不用大惊小怪。我们应该相信中国人民有智慧、有能力，能够克服一切困难，排除一切干扰。

三

面向未来，中国一步步走向城乡一体化，走向现代化，如何彻底扭转历史上重农而又夺农的偏向，走出重农重税的误区。人们有着更多的新期待。

当代中国，怀有重农情节的，不仅仅是党和国家领导人，更多的是那些喝过农家奶汁，至今身体里还流着农民血液的学子和官员。在这里，最关键的无疑是各级掌握决策权力的官员们。我们认为要真正做到重农，首先要在思想上、情感上重农；同时，应在政策主张、实际行动上重农。重农不是重在嘴上，不是重在纸上，不是重在文件上；而应重在制度上，重在具体措施上，重在实际效果上。重农不仅要重视农民的力量和智慧，而且要重视农民的利益和权力。在一定程度上，最需要重视的是农民的平等权利。

新时期，我们首先要树立重农思想，培养重农感情。胡锦涛同志在 2003 年“七一”讲话中指出：“群众利益无小事”。在新一届中央领导心中，中国农民是最大群体。农民的事最大。农民的利益最重。温家宝同志为深入农村调研，走过一千多县市。所到之处，常常不看地方领导“特意”安排的，有时独自跑到村边地头 and 农民交谈，其亲民作风颇受百姓称赞。为了实现中国农民的小康生活和农村、农业的现代化，我们要亲农、爱农、扶农、助农；认真地关注农业、农村，清清楚楚地了解农业、农村，实实在在地支持农业、农村；与农民走得近一点，走得勤一点，理解农民的心更透一点，体验农民的生活更实一点。同时，

要转变“农”字的传统观念，改变社会上的“厌农”偏见，改变长期推行的“夺农”政策。

其次，要把重农思想化为新的重农决策。新时期，农民出路渐多，但重负不减；农村势头见好，但隐患不少；农业面临机遇，也潜伏着危机。现实逼着我们选择“重农”的政策和策略。鉴于历史上存在重农、重税并举，重力而不重权利的教训，在市场经济的条件下，我们应结合国情和时代特点，借鉴国际经验，实行新的“重农”政策。在重农的目标上，我们应把“富国强兵”变为“富民强国”；把重农重税改为重农重利。具体说：在经济上把致富农民与转移农民、减少农民结合起来，长富于民，藏富于民，实现农民“有其利”，把对农民的索取变为对农民的补偿；在政治上应把善待农民与尊重农民、组织农民结合起来，给农民国民待遇，让农民当家作主，实现农民“有其权”，把只能“使由之”、不能“使知之”的农民变为真正当家作主的现代公民；在思想文化上应把教育农民与转变农民观念、提高农民素质结合起来，弘扬勤劳、善良、讲修养的中华传统美德，增强民主、科学、讲公德的现代文明意识，实现农民“有其教”，把受专制和愚弄的“顺民”变为有理想、有文化、有尊严、有地位的“良民”。

此外，也是极为重要的，必须把重农决策化为具体措施和行动。首先要按照新的“重农”思想和目标，创新现代农村制度。基于我国社会不平等集中表现为农民阶层与其他阶层之间的地位之差、权利之差、能力之差和收益之差，现代农村制度必须赋予农民阶层国民待遇，赋予农民平等的人权、财富分配权和公共产品、公共福利的共享权。建立民主化、法治化的现代农村政治制度；开放、公平的现代农村市场经济制度；科学、文明的现代农村文化制度；赋予农民各种权利的规范的现代农村社会制度。其次，要按照城乡统筹思路，调整农业发展战略，尽快建立健全适

应 WTO 规则的农业支持、保护和发展体系，建立农产品质量标准化体系和与国际市场相贯通的绿色信息服务体系。不能把亿万农民再从城里拉回到庄稼地里来；不能把农业再当作农村唯一的产业；更不能把农村与城市隔离开来，再把城乡差距远远拉大。当前，我们必须跳出“就三农论三农，就三农抓三农”的传统，从战略上总体把握，统筹安排；在具体实施上重点突破，带动全局。从总体上说，应该大力推进工业化、城镇化和城乡一体化。重点要在农民问题上突破，要在体现公平、增加收入问题上突破。由此，国家必须切实转变城市倾斜政策，把施惠重点放在农村，把农民受惠作为中心内容。要加大力度调整国民收入分配格局，由国家和各级财政出钱，对农民提供与城市居民大致相等的公共产品和公共服务。如果我们不打算拿出实际行动，不打算从财政掏钱，农村问题终究是个解不开的死结。任何一个开药方的改革勇士纵有万丈豪情，也会烟消云散。

新时期的重农主义，给农民平等的权利，给农村优先的地位，给农业更多的反哺，在思想上、政策上、措施上切实向农民、农村、农业倾斜。最终让农民富裕文明、当家作主，成为有理想、有道德、有文化的职业化、现代化公民；让农村繁荣兴旺、社会稳定，成为环境秀美、景色宜人的城市化社区；让农业生发活力，增强后劲，成为生态平衡、持续发展、安全高效的工厂化园区。

四

三农问题，“农”字是根本、是核心。无论农民、农村、农业，都离不开一个农字。因此，本书始终以“农”为中心。

本书所以系统论述三农问题，因为三农问题是相互联系的整体。

体。农民是核心，农村是外壳，农业是基础。农村是农业与相关产业以及农民关系的总和，是农民和农业发展的外部环境因素，同时也是国家政治、经济、文化生活中最薄弱的环节。农业是农民从事的、包含在农村的主要产业，是关系国计民生的基础产业，同时也是最需要强化的产业。研究三农问题，三者都不能偏废。更重要的原因是，三农问题关系到全面建设小康社会和现代化的大局，需要一揽子解决计划。如果没有全盘解决方案，解决三农问题是没有希望的。东鳞西爪、小打小闹、零打碎敲是一步也走不出去的。如果我们把思路局限在某个具体方案上，结果总会让人失望：所有的方案都会缺乏可行性和推广价值。每一个具体措施都会遇到数不清的困难，困难之大，足以让你无功而返。

本书所以不沿用农业、农村、农民的提法，而把农民放在首位，因为农民是农业和农村的主体，同时也是社会各阶层中最容易被忽视、最容易受伤害的阶层。换一个角度说，农民问题是牛鼻子，抓住牛鼻子，就抓住了三农问题的核心。实现农民现代化，才能推进农业、农村现代化。毫不讳言，我们应该体现以人为本的精神，把农民问题作为三农问题的首要问题，更多地从农民利益出发来研究三农问题。

中国农民、农村、农业面临新的变化、新的环境、新的问题、新的挑战，需要做出新的抉择，培养一代新农民，建设一个新农村，创造一个新农业。本书着力于回答“农”字的新内涵、新特点、新目标，并在反思传统重农主义的基础上，倡导重农重利、富民强国的新重农主义，积极探讨农民、农村、农业现代化的新思想、新政策，探讨实现小康目标和现代化过程中解决农民、农村、农业问题的新路径。所以取名为“新农论”。

目 录

自 序	1
-----	---

农 民 篇

第一章 历史和现实中的农民问题：重民力，而不重民利	9
第一节 历史上的农民问题	9
一、中国农民对历史发展的影响	10
二、历史上的涉农政策	11
三、历史上的农民命运	17
第二节 现实中的农民问题	18
一、近代以来农民的变化	18
二、当代农民面临的主要问题	20
第三节 农民问题的实质	28
一、古代中国：重农目的是索取，重的是农民之力，而不是农民之利和农民之智	29
二、现实中国：重农出发点之一是为工业化积累资本，重视农民义务，忽视农民权力和国民待遇	30

第二章 解决农民问题的新思路：让农民有其利、有其权、有其教	32
第一节 “有其田”是现阶段大多数农民生存发展的基本保障	32
一、土地产权多元化制度问题	33
二、土地承包经营权的流转问题	34
三、两栖农民的土地保障问题	34
第二节 “有其利”是解决农民问题，发挥农民积极性、创造性的前提	34
一、从“强国富民”到“富民强国”，实现“重民力”向“重民利”的转变	35
二、长富于民，走可持续发展道路，不断增加农民收入	36
三、藏富于民，让农民拥有财富，让农民积累家底	38
第三节 “有其权”是农民走向现代化的必然要求	41
一、给农民国民待遇	42
二、让农民当家作主	45
第四节 “有其教”是实现农民职业化、知识化、现代化的根本途径	49
一、确立农村教育优先战略	51
二、着眼于农民的职业化和城乡一体化，提高农民知识技能	51
三、着眼于农民的知识化、现代化，提高农民科技文化和思想素质	53
第三章 农民的身份变革：职业化、知识化、现代化	56
第一节 从农民的称呼看农民的身份地位	56
第二节 身份变革的本质是农民的职业化	59

一、农民职业化是农村经济社会发展和现代化的必然趋势	60
二、农民职业化是个历史渐进过程	62
第三节 职业化的前提是农民的知识化、现代化	65
一、实现传统农民向知识农民的转变	65
二、实现传统农民向现代农民的转变	66
第四章 关键问题：千方百计提高农民收入，千方百计提高农民素质	67
第一节 农民收入增幅下降的趋势、特点和原因	68
一、农民收入增长的趋势和特点	68
二、农民收入增幅下降的原因	69
第二节 从农业内部挖潜力是增加农民收入的基本途径	72
一、农业制度创新：建立农业支持和保护体系	72
二、农业科技创新：大力推进农业信息化、生态化和生物技术化	74
三、加大农业投入：建立农业资本市场，吸引国内外农业投资	75
第三节 从农业外部找出路是增加农民收入的主要渠道	77
一、把农民从农业转移到非农产业上来，从农村转移到城市中来	77
二、打破城乡分割体制，推进农村城市化	78
三、创新城乡分配体制，重点向农民倾斜	80
第四节 发展农村教育、提高农民素质是增加农民收入的根本性战略	82
一、提高农民素质是农民增收的根本性措施	82